

インドネシアにおける「危機」の継起(II)

著者	安中 章夫
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジア経済
巻	17
号	9
ページ	24-42
発行年	1976-09
出版者	アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00052699

インドネシアにおける「危機」の継起 (Ⅰ)

やす なか あき お
安 中 章 夫

はじめに

I 「危機」枠組の適用について

II インドネシアにおける「問題」、「危機」、「対処」

1. 独立以前

(1) 蘭印統治期 (1901~1942)

(2) 日本軍政期 (1942~1945)

2. 独立革命

(以上、第17巻第7号)

3. インドネシア共和国

(1) 「議会民主制」(1950~1957)

(2) 「指導民主制」(1959~1965)

(3) 「新秩序」(1965年末以降)

むすび

(以上、本号)

3. インドネシア共和国

常識的にみて1950年以降は三つの時期に区別されよう。(1)「議会民主制」期、(2)「指導民主制」期、(3)「新体制」期がそれで、(2)は「スカルノ体制」の名をもって呼ぶことも多い。また、これら3時期はそれぞれ統治エリートの構成が異なり、(1)と(2)および(3)では憲法すなわち準拠する法制枠を異にし、(1)および(2)と(3)では根本的な政策転換を認めることができる。さらに、時期の区分には1956年末から1958年にわたる「地方叛乱」と、1965年の9・30政変という“危機”が介在している。換言すれば、これらの時期は政治体系としての段階であり、かつ「危機」の継起とも密接な関連をもつと考えられよう。そして注意すべきは、

蘭印統治から日本軍政、日本軍政から独立革命へという移行がインドネシア外の契機によるものであるのに対して、1950年以降の段階継起は内生要素を主動因としていることである。この点でいえば「危機」枠組はこの時期の理解に、より適切な手引になるとも思われる。

(1) 「議会民主制」(1950~1957)

第2次大戦後に独立した新生諸国と同じく、インドネシアの政治エリートにとって西欧的な民主主義政体以外の選択は考えられなかったらしい。1950年(暫定)憲法も、このエリートたちの信念の現われである。それは当然に国民主権、普通選挙権にもとづく代議政治、結社の自由、言論の自由などの理念を含んでいる。この限り、それは革命期においても事実上は、大部分が認められてきた。ただ、1950年暫定憲法では明確に議院内閣制をうたい、大統領・副大統領の役割をほとんど象徴的なものに限定した点が違う。これによって大統領内閣制は排除され、スカルノとハッタは法制のうえでは、権力なき地位におかれることになった。

統一共和国初代の政府はマシュミ党首班のナシール内閣(1950年9月~1951年3月)である。閣僚ポストの割り振りの折り合いがつかず、マシュミ党と並ぶ勢力の国民党は参加していない。革命動乱後の治安回復、とりわけダルル・イスラーム叛

徒の鎮圧は主要な課題であったが、ナシール内閣は特に経済問題に努力をはらった。強力な資金援助で輸入代替工業の振興を図る「緊急計画」や、民族系の輸出入企業に特権的な便宜を与えたいいわゆる「ベンテン」政策は、この内閣が始めたものである。これらは外国（主にオランダ）の経済支配を弱めることが目的であった。そのため外貨割当てにたいするオランダの「歴史的権利」も廃棄する一方で、民族企業育成のために諸種の金融機関を創設・整備する方策がすすめられた。この積極的な政策の背景には朝鮮動乱ブームによる豊富な外貨と財政収入の増大があった。

だが経済分野では活発な政策を企てた内閣も政治的にはきわめて脆く、わずか6カ月で退陣している。西イリアン問題の打開方針でスカルノ大統領と対立したことが、第1の躓きである。そして（暫定）地方議会の議席割り振りをめぐり、マシュミ党の“不当な”優位を策したという理由から国民党などの強い非難を浴びたことが直接の原因になった。代わって登場したのは、同じくマシュミ党首班だが、国民党の参加もえたスキマン内閣である。

スキマン内閣（1951年4月～1952年2月）も経済面では前内閣の民族化路線を受けついだ。植民地時代以来の発券銀行であったジャワ銀行（*Java'sche Bank*）を国有化して、インドネシアの中央銀行（*Bank Indonesia*）にしたのは、その代表的な成果である。しかし、政府の放漫な施策は朝鮮ブームが1951年中頃には峠を越したことも手伝って、巨大な財政赤字を記録した。また、「ベンテン」政策の継承も資格審査がルーズになり、民族企業とは名ばかりで専ら輸入ライセンスの転売を行なう、いわゆる“ブリーフケース・オフィス”の発生を招いている。ところで、前内閣と異なり、スキマ

ン内閣はスカルノ大統領の個人的な支持をうける一方、陸軍首脳との信頼関係を著しく欠いていた。ゲリラ叛徒政治犯の釈放事件や、陸軍当局と協議せずに強行した「8月大検束」と事後処理の不始末、ナスチオン参謀総長を中心に進められた陸軍再編成計画にたいする無関心ないしは妨害など、いずれも陸軍中央の怒りを買うべきことであった。このため、治安の回復を政策目標の第1に掲げていたにもかかわらず、治安状況はむしろ後退している。

だが、内閣の死命を制したのは、外交政策であった。政府の基本姿勢は親米反共に傾斜したもので、すでにサンフランシスコ対日平和条約への参加をめぐる粉糾をひきおこしていたが、続くアメリカの相互安全保障法（MSA）による援助受入れ問題では、自党内外の圧倒的な反対をうけ辞任に追い込まれたのである。反対派は、冷戦の一方に加担するMSAの締結は「独立（非同盟）」の基本原則に背くこと、締結交渉が全く秘密裡に運ばれたこと、を指弾した（実際、その交渉経過は閣議にも諮られず、軍首脳にも知らせずに進められた。知っていたのはスキマン首相と二、三の閣僚、そして恐らくはスカルノ大統領のみであったといわれる）。

次のウィロポ内閣（1952年4月～1953年6月）は国民党首班、マシュミ党や社会党も参加している。この政府は知識人や青年層の間では、最も有能な人材を集めた内閣と評され期待された。ウィロポは選挙の早期実施を政策の第1に掲げたほか、治安問題、財政の建て直しに取り組んだ。真摯な努力と軍首脳の協力をえて非常事態令は地域ごとに順次解除され、財政の引き締めおよび「ベンテン」政策の厳格を適用など、政府はかなりの成果を挙げた。選挙法案も議会に提出されている。だが、この行政家的合理主義の姿勢が陸軍「近代化」

の問題でクーデター未遂と、それに続く政治的激動を招くことになる。「10月17日」事件がそれである。

問題の発端は陸軍参謀本部の「近代化」計画、すなわち膨張した国軍兵員を整理して精鋭の“中核”常備軍をつくり上げ、徴兵制度を施いて“中核”軍を補うという構想にあった。政府はその基本姿勢からも、また財政上の必要からも、この構想に全面的な支持を与え、推進に努めた。ところが、この「近代化」に対して“革命イデオロギー”を重くみる一高級将校が軍内でナスチオン参謀総長の更迭運動をおこし、直接スカルノ大統領に訴え、さらには国会議員に働きかけるに及んで大きな政治問題に発展した。議会での論議は党派的な思惑が絡んで、はなはだしく感情的なものになった。参謀本部を中心とする「10月17日」クーデターは、こうした議会への反発に他ならない。それは直接には、軍の“内部”問題に“干渉する”政治家に対する反発であるが、背景には政争に明け暮れる議会への日頃の不満があった。しかし、クーデターはスカルノ大統領の抵抗にあって未遂に終わったのみでなく、地方師団で反クーデターが相次いでおきたために、陸軍内部の分裂を露呈する結果にもなっている。反「10月」派の将校たちはスカルノ大統領の暗黙の支持をえて、公然と政府に挑戦した。これ以後、ウィロポ内閣は事実上の統治機能を失ったのだが、生きのびて数カ月後のタンジョン・モラワ（北スマトラ）事件で退陣する。外国人所有の農園を“非合法に”占拠していた農民と、当局との間でおきた衝突事件である。いわばハーグ円卓協定（残存権益の保証）にまつわる問題であった。

「10月17日」事件はその発生、経過、結末において、インドネシアの抱える問題点を一挙に噴出

せしめた事件といえる。国軍については、その自然成長的な特性、「近代化」の必要と「革命」精神持統との矛盾、将校団内の烈しい地位争い、政治家一般に対する不信感、「政治」からの自律感情の強さなど。政府については、連立政権の基盤の脆さ、軍にたいする統制力の欠如など^(注7)。議会については、党派の乱立と競合、イデオロギー本位の論議、議会運営の不文律をおかすオポテュニズムなど。これらの多くは革命期以来持ちこされてきた問題であるが、「事件」を深刻なものにした要因は、皮肉なことだが、課題に取り組む政府の真摯な態度と、憲法上の枠に収まりきれないスカルノ個人の権威と政治意欲にあった。

後をうけた第一次アリ内閣（1953年8月—1955年7月）は国民党首班の政権で、マシュミ党は参加していない。それは間もなく選挙が行なわれるという予想が、両党間の部分的な協力さえも妨げたからである（内閣成立の数週後、マシュミ勢力が全く代表されていないことも理由にアチェ地方では反政府叛乱がおきている）。第一次アリ内閣のひとつの特徴は、アジア・アフリカ会議の主催や、ソ連圏との交流をすすめたことが示すように、反植民地主義・非同盟中立の活発な対外活動に認められる。そこでは民族主義的なシンボルが以前の内閣と比べてより多く、より強く鼓吹された。だが、内政面となると、この内閣の主要な政策は選挙目当てと思われるものが少なくない。前内閣の緊縮政策から一転して放漫な方針をとり、「ペンテン」政策を国民党（その他与党）の選挙資金作りに濫用したのは、その最も顕著な事例である。また、行政機構の政治的中立性をおかす党利党略の高級官僚人事を強行している。大規模な腐敗事象の発生は、この内閣のもとで始まったのであった。

こうした国内政策面での不評にもかかわらず、

第一次アリ内閣が比較的長続きした一因は、スカルノ大統領の支持に求められよう。活発な外交活動はその現われだが、イワ国防相の対陸軍政策もスカルノの意向を忠実に反映しており、簡単にいえば、陸軍内部の分裂に乗じて分割支配を行なうこと、陸軍をスカルノにとって危険のないものにするに眼目があった。しかし、初めは成功をおさめたイワ国防相の政略は、次第に軍内の反感をよび、遂には内閣辞任の直接原因になった。新参謀総長に先任順位も声望も低い将校を任命したことから、参謀本部がボイコット指令で政府と対決した「6月27日」事件がそれである。この陸軍の行動は軍の自律性を守るという動機が主で、いまだ積極的な政治活動ではないが、陸軍のもつ政治的な重味を改めて印象づける事件であった。

3週間の空白後に成立したマシュミ党首班のハラハップ内閣（1955年8月～1956年3月）は、予定された総選挙までの管理内閣である。したがって、ナスチオンの参謀総長復帰と、総選挙の実施および「蘭イ連合」の一方的廃棄に踏み切ったことを除けば、他に重大な政治決定は行なっていない。だが経済政策の面では、前内閣の失敗を償うかなりの成果をあげたほか、汚職摘発運動も積極的にすすめるなど短期間とはいえ異色の内閣と評価されてよい。

1955年10月、共和国初の国会議員選挙は驚くほど「公正かつ自由」に行なわれている。しかし比例代表方式の採用もあって、安定勢力は出現せず、主要な政治勢力の基盤が地域的・文化的に著しい偏りをもつ事実を明らかにした。国民党、ナフダトール・ウラマ党、共産党が大多数の票を中部および東部ジャワで得たのと対照的に、マシュミ党は主に外島地域で勝利をおさめている。イスラーム保守派のナフダトール・ウラマが躍進をとげ、

共産党が16%をこえる得票率を占めたことも予想外であった。選挙戦は各党とも“イデオロギー”本位のもので、また組織的には国民党が既存の内務行政ヒエラルヒーを、回教政党は宗務行政機構およびスジマッド（回教寺院）をつうじて支持の動員が行なわれた（党外に「制度化された」支持をもたない共産党のみは、実質的にも自らの党組織によって戦ったといえる）。要するに、専ら「伝統的な」きづなに訴えたのであり、支持の動員はすなわち、「伝統」の動員でもあった。この結果、選挙は既存の地域的・文化的・宗教的な分岐と対立を忠実に反映した。有権者民衆も政治勢力の「世界観」政党的体質に見合った反応を示したわけで、社会党のようになんらコミュニカルな基盤もなく、西欧的指向の濃厚な知識人の集りが振るわなかったとしても怪しむにたらない。選挙の洗礼をうけた最初の政府は得票率で第1位の国民党（議席数はマシュミ党と同数）によって組閣されることになった。第二次アリ内閣である。

第二次アリ内閣（1956年4月～1957年3月）は、マシュミ党およびナフダトール・ウラマ党を含む連立政権である。組閣の際、ユカルノ大統領は共産党からの入閣、すなわち4大主要勢力による挙国一致体制を望んだが、さすがにこれは国民党が拒否している。両回教政党はもとより反共主義であり、国民党においても、共産党の伸張に衝撃をうけた地方支部では“反共統一戦線”をよびかける声さえ聞かれたのである。

群小党派が選挙でかなり整理されただけに、この連立内閣の地位は議会内に限れば以前よりも相当に安定していた。選挙を経たという意味での“正当性”もあった。問題はその一般的な課題解決能力と議会外の政治勢力、さしあたりは陸軍および選挙戦が呼びおこした諸々のコミュニカルな

政治勢力への対処にあった。そして第二次アリ内閣はこの双方の分野で失敗し、実質的に“議会民主制”期を閉じる政府になったのである。まず第1に、政府は経済政策面でほとんど成果をあげていない。第一次内閣のときと同様、財政赤字は再び巨額にのぼり、外貨準備も激減した。政府はIMFからの借款を取り決め、また、ハーグ円卓協定にもとづく対オランダ債務の一方的な破棄を行なったが、インフレの防止にはほど遠い弥縫策でしかない。外資導入法案の提出や開発5カ年計画——ともに年来の懸案で、アリ内閣自体の仕事ではない——も、やがて始まる政治動乱のなかで大部分が空文におわっている。しかも第二次アリ内閣のもとでは、第一次内閣のときをさらに上回る汚職事件が見られたのであった。

最初に政府をゆるがす動きが議会の外から生れたのは自然のなりゆきといえる。ひとつには連立与党は議会で多数を占めており、議会内の批判派の力は限られていたからである。そして逆に、議会外では政治にたいする各種各様の不満が、これまでになく広い範囲で高まりつつあったからである。これらの不満を顕在化せしめた直接のきっかけは選挙にあった。激しい選挙戦は一時的にせよ村落レベルにいたる“政治化”を促し、情動的な期待と不安を煽りたててきた期待は直ちに失望に変わった。第1党を占めると一般に予想された、マシュミ党が意外にも国民党に敗れたことから、戦闘的なイスラーム篤信徒たちは挫折感を味わっていた。外島諸地域、特に一次産品輸出地域の人々は、現行の比例代表方式においては、政治勢力のバランスがジャワに偏重せざるをえない事実改めて気づいた。知識人は彼らの代表である社会党が“民衆の選択”によって、一層その政治的比重を低めたことに失望し、シニックになっていた。

かつて独立革命に献身した青年活動分子は、「独立」の成果があまりにも貧しいことに苛立ち、往時の充溢感を想い起こしていた。そして最も重大なことに、いまや明瞭に議会外勢力の中心になったスカルノ大統領と陸軍はそれぞれに、“議会民主制”の維持に見切りをつけつつあった。

こうして、現状にたいする不満は渦巻いており、「政府」をこえて「体制」の批判にまで波及しようとしていたのである。

これらの不満は多くの場合、政府にたいする「抗議運動」あるいは非合法的な行動となってあらわれた。反華商を旗印とする“アサート運動”はその先頭を切ったもので、これには華商と結託して汚職を働く政府高官への抗議が含まれていた。また、“ジャワ中心主義”に対する地域・種族運動団体の結成が目立って多い。スンダ青年戦線、ミナン・サヨ運動、東スマトラ州格上げ運動、北スマトラ州一体化運動などである。ついで、外島輸出産品地域で地方軍部と民間人による大規模な密輸事件がおきている。それは地域経済の問題と同時に、政府およびナスチオン参謀総長への挑戦をも意味した。民間人の運動についても政府はさして強い態度をとれなかったが、この密輸事件となると、政府の対処は面子をつくらうのが精一杯であった。

抗議がより積極的な反政府運動、さらには政体改造に向うひとつの転機をなしたのは「ルビス運動」であった。前参謀次長ルビスの活動はもともとは陸軍内のヘゲモニー争いに発しているが、軍内“急進派”の支持をえてたちまちクーデター計画（未遂）を含む政治改造運動に発展したものである。それはアリ内閣に代えて、ハッタ（副大統領）＝ハメンクブオノ内閣の成立を要求した。他方、ナスチオン参謀総長に代表される“穏健派”は、

同じく軍部により大きな政治的役割を与えよう望んでいたが、当面の具体的な構想をもたなかった。政治改造についてのもうひとつの転機は、スカルノ大統領によるいわゆる「スカルノ構想」である。それは政党（政治）の悪弊を排撃し、「リベラル・デモクラシー」を非難して「指導される民主主義」を提唱した。大統領構想の支持者は、独立革命に積極的に参加したが、「議会民主制」の政党政治からは疎外されてきた人々であった。

こうして政情が混迷の度を急速に加えてゆくなかで、ハッタ副大統領の辞任声明はさらに一石を投じるものになった。革命以来、インドネシア共和国の統一性を象徴してきたのはスカルノ＝ハッタの「二位一体」で、しかもハッタは外島とくにスマトラの代表として仰がれてきた。したがって、両者の離反——それは“議会民主制”下で次第に深まり、政界内部ではかなり知られていたが——は、一般の国民にひとつの“転換期”を印象づけたであろう。

軍内のヘゲモニー争い、政治改革構想をめぐる対立、外島諸地域の民衆における利益意識の「政治化」など、1956年末、西スマトラに始まる地方軍管区クーデターの続発は、これらの要因が合流・累積して生じたものにほかならない。これに対して、複雑な種族分岐を利用しえた北スマトラ管区の場合を除けば、政府はほとんど何らの対処もできなかった。ますます強硬な地方軍部の態度を前にして、アリ内閣は陸軍中央の協力も得られず、1956年3月遂に辞職する。同時にスカルノ大統領は全土に戒厳令を施した。そして約1カ月にわたる政権空白の後、無党派のジュアンダ内閣が成立した。だが、この政府は“指導民主制”導入までの過渡政権にすぎず、“議会民主制”は事実上終わったのである。

ここで“議会民主政”期における「問題」領域の配置、政治エリートの対処および局面推移の契機について振り返ってみたい。

まず、発足時の「問題」領域のプロファイルは前節末に示したとおりである。すなわち、高水準の「アイデンティティ」および「参加」と、対照的にはなはだしい低水準の「浸透」および「配分」、そして不安定な「正当性」がそれで、課題のひとつは領域間のはなはだしいギャップにあった。また各領域については、「参加」がしばしば情動的で秩序を欠くこと、「参加」の転態によって「配分」への期待が非現実的なまでに高いこと、行政機構の未熟さが「浸透」をいっそう弱めていること、「二位一体」の権威は高くも政府のそれは低いこと、などを指摘した。他方、これに対するリーダーシップの状況はどうであったろうか。先述のとおり、政治指導者たちは「1950年暫定憲法」を採用した。それは確かに“民主的な”枠組みではあった。だが「問題」の配置からみれば非現実的な条項を含んでいたことも否めない。第1に大統領内閣制が憲政上不可能になった。スカルノ＝ハッタの「二位一体」を除いては、既得の十分な権威を有する指導者がいなかったことを考えれば、これは実質的な権威と執行権力との乖離を招く。第2に、政府が議会を解散するとき30日以内に選挙を行なうよう規定されていた。当時の状態では、この規定は行政府と立法府の権力バランスを著しく前者にとって不都合なものにした。そのうえ、革命来の政党乱立を議会で反映したために連立政権は避けられず、勢い政府は不安定たらしめるをえない。

それでは歴代政府は、いかに課題を認識し、また対処したのか。単純化すれば、そこには2種のパターンがあった。ひとつはナシール、ウィロポ内

閣に認めうる対処のパターン、他のひとつは第一次および第二次アリ内閣のそれで、スキマンおよびハラハップ内閣はそれぞれ異なった意味合いで中間に位するとみられる。第1のパターンは、“革命”動乱による社会的動揺の鎮静化、行政（文民官僚制および軍）の整備、経済問題とくに生産増強と漸進的な「民族化」、そして議会制民主主義のルール確立といった点に政策の主眼をおいている。その政策志向は一種の行政家の合理主義にあった。そして、このパターンに特徴的なのは政策遂行の姿勢が“真剣”で、あえて行なう一貫性を持ったことに見い込ませよう。厳格な財政運用と縮軍はその代表例である。これに較べて第2のパターンでは、政府の姿勢に一貫性やコミットメントの深さを窺うことはできない。対処を迫られた課題の多くについて、それが少なくとも短期的には相当の犠牲を強いざるをえない場合、それを回避したり、あるいはその遂行を延引する。その結果、課題認識の点では第1のパターンを引き継いでいる面も多いのだが、実際の対処は著しく違ってくる。生産の増大よりも赤字財政をつうじての直接的な利益配分や、官僚機構の無規律な肥大化の放置ないしは露骨な“与党化”は、政権の安泰を第一義とする第2パターンに特徴的といえる。また外政面では、より積極的な反植民地主義の姿勢が第2パターンの特徴になっている（ただし、ここでも他面で外資導入法案や外資系農園における不法占拠農民の規制にみられるように、政府の対応は曖昧であった）。

いま、これら2種のパターンを「問題領域」に別けて表わせば次のようになる。すなわち、第1のパターンでは判然と「浸透」および「配分」（＝成長）に重点があり、逆に「アイデンティティ」ではむしろ抑制的、「正当性」では専ら議会

制のルールに依拠して、とりたてて「正当性」浮揚のための活動は行なわない。第2のパターンでは明確な重心がなく、「浸透」での無策あるいは“与党化”、「配分」における“再配分”への傾斜、「アイデンティティ」および「正当性」の領域ではイデオロギーへの依拠が目につく。情動的な「参加」と高水準の「配分」要求を考え合わすならば、二つの対処パターンの弱点は明らかであろう。問題領域間のギャップを埋める正統なアプローチとみえた第1の漸進的な実績積上げ方式も、ひとたび朝鮮動乱ブームが去るや、心理情動次元における予備支持の不足から、「10月17日事件」を介して致命的な後退を余儀なくされる。他方、第2のパターンは一応全領域に目を配り、情動的な民族主義に合わせた「アイデンティティ」の強調で支持の浮揚を図っている。しかし政権維持関心の強さから、能力をこえる安易な“再配分”（インフレ）や党利むきだしの「浸透」で躍き、さらには政治的腐敗により「正当性」を失ってしまう。課題を解決するにはあまりにも制約が多かったのも事実であるなら、指導者たちに課題認識の厳しさがなく、意志と能力に欠けていたのもまた事実であろう。

こうした「議会民主制」下の失敗を、政策レベルの失敗という以上に、政体枠組（政治ゲームの規則）自体の欠陥に原因を求め、緊迫した事態を開きやすく登場したもの、それが“指導される民主主義”であった。

(2) 「指導民主制」（1959～1965）

全土に戒厳令が施かれて1カ月後に成立をみた無党派のジュアンダ内閣は、スカルノ大統領が“市民スカルノ”を組閣者に指名してつくっており、この点ですでに憲法の枠を外れていた。そして、その超議会的な性格は2カ年あまりの推移の

なかでますます強まり、“指導民主制”への橋渡しをつとめることになる。かねてスカルノが主張してきた「国民諮問会議」(Dewan Nasional)の設置はその第一歩であった。広く国民的な見地から政府に助言と勧告を行なうのが「国民諮問会議」の目的とされたが、スカルノがこれを主宰することから、その権威はしだいに内閣を凌ぐようになるのである。一方、軍部(中央および地方)も戒厳令権限によって、広範な行政関与の足場を得、政府と並ぶ合法的な権力行使者になった。

ジュアンダ内閣発足後の数カ月はスカルノとハッタ、陸軍中央と地方軍部、また政党諸勢力の間にあって、調停役を果たすことに費やされている。「国民統一会談」(Musjawarah Nasional)や「国民経済会談」(Musjawarah Ekonomi Nasional)の招集などはその努力による。だが、これらは実質的な成果を何も生んでいない。ハッタ内閣の樹立と陸軍中央指導部の更迭および地域経済の改善を迫る地方軍部、政党(政治)の“排撃”と“指導される民主主義”構想を主張するスカルノ、戒厳令を挺子に政治的役割の増大を望む陸軍中央、これら3者の調整は不調に終わった。この間、1957年半ばジャワの地方議会選挙で共産党が目覚ましい伸張をとげたことは、政情にいつそう緊迫を加える要因になった。とりわけ反共的なマシュミ党領袖と外島軍部との接近を促したからである。

1957年11月、事態を急展開せしめる事件が相次いで起きた。イリアン問題でインドネシアの提案が国連総会で敗れたこと、その翌日にはスカルノ大統領暗殺未遂事件が発生したことがそれである。2日後、労働者や大衆によるオランダ系企業(資産)の占拠が始まり、たちまち全土に広がった。この急進的で、少なからず暴力的な接收行動はジュアンダ政府の本意ではなく、むしろスカル

ノ側近者の煽動によるところが多い。しかし政府には事態の成り行きを押しとどめる力もないままに、オランダ権益が一掃されたのである。一方、この無計画な接收行動の“行き過ぎ”に厳しい批判を浴びせたマシュミ党領袖は、かえって暴徒に脅やかされ、スマトラに逃れて地方軍部に合流する。“中央”と“地方”とが軍事的な対立に向う直接のきっかけはここにあった。

こえて1958年2月、中部スマトラ軍評議会のフセイン中佐は中央政府に最後通牒をつきつける。ジュアンダ内閣は退陣してハッタ=ハマンクブオノ内閣に代わることを、スカルノ大統領は憲法上の地位を犯す行動をなさないこと、が主たる要求内容である。“中央”側は当然にもこれを拒否し、フセイン中佐とその同調者は8月15日に「インドネシア共和国革命政府」(Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia)^(注8)の樹立を宣言した。中央銀行総裁Sj・プラウィラネガラを首相に、元首相ナシール、ハラハップおよび経済閣僚を歴任したスミトロを含む内閣の発足も公にされた。インドネシアは政治体そのものの分裂、内戦という深刻な危機に直面したわけである。ところが、大方の予想を裏切って、内戦自体は簡単に“中央”政府側の一方的な勝利に終わった。それには様々な原因があるが、意外外に迅速かつ果断な陸軍中央の軍事行動とともに、これまた意外な「革命政府」軍側の戦闘意欲の欠如こそが第1の原因として挙げられよう。帰順“叛徒”の取り扱いもまた、比較的緩やかであった。この内戦が“the most civil civil war”と評される所以である。対抗政府の樹立という最も深刻な事態にもかかわらず、それが思ったよりも容易に解消されたことは、“中央”と“地方”とを問わず、“インドネシア”なる「アイデンティティ」が流血の惨を避けしむ

る程度には十分に強固であったことを示している。特に、独立革命の培った軍人間の連帯感情がやはり根強いことが証明されたといえる。もちろん、内戦の終結はその原因になった様々な問題の解決を意味しない。スカルノ構想の行方、軍の政治的役割、共産党の急成長、中央と地方の関係など多くの問題が依然残されていた。

しかしながら、これら“議会民主制”に代わる新しい制度枠の導入に関わる課題の処理は、内戦前とは全く異なる政治環境のもとですすんだ。

第1に、“叛乱”将校たち、有力幹部が“叛乱”に加わったマシュミ党および社会党の発言力が激減した。ともどもに反スカルノ、反陸軍中央、反共産党の最も強硬な勢力が消えたわけである。

第2に、ナスチオンの代表する陸軍中央は、軍内外に対する威信を高め、政治的な比重をいっそう加えた。接収オランダ企業資産をその管理下におさめたうえ、戒厳令権限による行政分野への侵入はさらに拡大した。内閣改造（1958年5月）では初めて現役陸軍将校が入閣している。いまや陸軍の考える政治改革は、政党政治の“混乱”を避け、戒厳令によらずとも軍が政治に参与でき、そして共産党の進出を封じ込めうる、新しい制度枠の導入に目標がおかれた。

第3に、内戦の勝利はスカルノの勝利でもあった。スカルノの威信は高まり、“構想”実現のチャンスは大きくなった。そして陸軍は政党政治に反対する点で同じ立場にある。だが同時に、自前の組織をもたないスカルノにとって、陸軍は彼の権勢を脅やかしうる最大の要素であった。このため一度は“埋没せよ”と呼びかけた政党勢力を、陸軍の圧力に抗する楯として残す必要が生じ、とりわけ組織・動員力にすぐれる共産党の存在が重要になる。“議会民主制”の廃棄には陸軍との協

力が、自らの指導地位を確保するにはあるていど政党勢力の温存が必要になったわけである。

第4に、政党勢力が最も恐れていたのは軍部独裁であった。またスカルノ“構想”については、マシュミ党と社会党は判然と批判的で、“スカルノ支持”を表明する国民党などにおいてさえも不安が抱かれていた。だが他方、“議会民主制”の枠組を存続することは難しく、かりに存続した場合もきたるべき議会選挙——法律どおりには遅くとも1959年9月——で共産党が第1党に躍り出る可能性がある。これもまた、諸他の政党が一樣に恐れるところであった。

さて、いわゆる“指導民主制”はこうした政治諸勢力の配置と思惑のなかで成立した。それは、これまで法制上は国家権力の周縁にあった2大勢力、スカルノ大統領と陸軍を主役とする一種の翼賛政治体制を築く試みといえる。その制度的な枠組は1958年中頃から1961年にかけて、徐々に整えられていった。

ジュアンダ首相による議会選挙の延期声明（58年9月）、大統領布告による1945年憲法への復帰（59年7月）、これに基づくスカルノ大統領内閣の成立、軍人数名の入閣、文民閣僚に対する党籍離脱要請、高級公務員の政党加入禁止（59年7月）、“革命未完成”を基調に、“議会民主制”時の“逸脱”を非難し、真の“インドネシア的デモクラシー”の諸原則を述べた独立記念日演説「革命の再発見」（59年8月）、地方自治法の改正と首長任命制の導入（59年11月）、政治団体の整理と政党に対するイデオロギー規制を狙った政党令の公布（60年1月）、予算案にたいする批判を機に議会の凍結、新たに任命により議席の半数を軍を含む“職能代表”に、他の半数をマシュミ党と社会党を除く政党代表に割り当てた「相互扶助」議会の

発足（60年3月）、マシュミ党および社会党の禁止（60年8月）、スカルノに“革命の偉大なる指導者”の称号（60年11月）、政党および職能組織を糾合した動員組織「国民戦線」（Front Nasional）の結成（61年1月）。

これら一連の制度変更ないし新制度造出の一般的な意義は明白である。広範な権限をもつ大統領行政と軍の政治参加を根幹に、政党政治色を排除し、中央集権化を強め、自律的な立法府を弱めるなど、いわば権威主義的な指向が著しい。加えて戒厳状態が引き続き維持されて、言論、報道、結社の自由が統制されたために、いっそう権威主義の印象を与える。“指導民主制”の“民主的”要素は多数決によらず、「談合による合意」（Musjawarat—Mupakat）というインドネシア土着の原理——そうスカルノは主張する——を強調したことにあった。しかし立法府＝議会が自律性を欠く以上、この原則の制度的表現は公認された政党および様々な“職能”代表で構成される国家最高審議会に窺えるに過ぎない。しかもこの会議は名称のとおり決定機関でも公開の機関でもないから、国策の決定は、結局のところ大統領1人に委ねられる。

こうした“指導民主制”の制度的枠組が国内の反対派や国外の観察者から、“スカルノ独裁”とか“権威主義政体”とか、あるいは“大統領王制”とか評されたのは異とするに足らない。注目すべきはむしろ、国内において批判派がきわめて一部に限られていたのに対して、“指導民主政”を容認する雰囲気、当面一般的でありえたことにある。その理由は“指導民主制”の政体とともに、これを支え推進するスカルノ大統領のイデオロギーおよび政体運営の実態に求められる。

“指導民主制”の受容が“議会民主制”にたい

する反動に起因することは否定できない。“議会民主制”期の成果はあまりにも貧しく（責任の一部は実はスカルノ大統領自身と陸軍に帰せらるべきだが）、政局は常に不安定で、混乱を生んだ。対して“指導民主制”は政党の党利党略を排し、行政府の安定を保証するものとして期待されたであろう。しかし、こうした単純な反動心理とは別に“指導民主制”の枠組とジャワの政治伝統とが照応関係にあることも見逃せない。ジャワの伝統的な政治秩序の理念は、呪力を有する王を戴く家産制官僚政体といってよく、これは“指導民主制”と相似する。この点、とりわけ民衆レベルでは、“外来の異様な”議会主義よりもよほど心情に訴えるものがあつたのである^{（注9）}。

“指導民主政”でスカルノ大統領のイデオロギー（操作）が大きな比重を占めたことは周知の事実であろう。スカルノ教義の基調は、後に「政治宣言」と名付けられ、国政の指針になった前述の独立記念日演説にみることができる。それは、“革命は終わった”という考え方を批判し、植民地主義に対する妥協や“自由主義”と“個人主義”にたつ“議会民主制”期の誤ちに、烈しい非難を浴びせる。代わりにスカルノは革命の「再発見」および完遂と、インドネシア土着の「相互扶助」（gotong rojong）という原理にたつ民族の団結を呼びかけた。そして“指導民主制”の要綱を“1945年憲法”、“インドネシア型社会主義”、“指導される民主主義”、“指導される経済”、“民族の個性”という5個のスローガンにまとめている。精細に検討すれば矛盾と歪曲が露呈せざるをえないのだが、ともかくも将来の展望を簡明に掲げた点で、この教義は迎えられた。“革命の完遂”は幻滅を味わってきた革命世代の人々に、土着理念の採用は欧米外来観念に疎外感を抱いていた人々に、そして指導

性と平等の強調は政党政治の混乱と腐敗に失望した人々に、といったように。しかも、この教義は華やかなレトリックと緩急を心得た巧みな弁舌によって提示されただけに、ここでも民衆レベルでの心理的効果はことさら大きかった。

いまや主役の座を降りた在来政治諸勢力はこの“指導民主制”にどう対応したであろうか。それらが“指導民主制”の枠組や教義を歓迎したとは思えない。容認したのみである。もちろん、その理由はスカルノの民衆的な声望と陸軍の強制力にある。だが（マシュミ党と社会党を除けば）既成政治勢力にとっては、この他にも“指導民主制”を受け容れうる理由があった。“指導民主制”が導入される直前に、政党各派がどんな思惑と危惧を抱いていたか、これを憶いおこすならば理由の一部は明らかになる。すなわち、まず政党勢力が一様に恐れていた軍部独裁は回避された。つぎに選挙が延期になったことで、当面、共産党の政治進出が喰いとめられた。これは諸他の政党、特に支持基盤を浸喰されつつあった国民党にとっては救いになった。逆に、最も手強い反共勢力マシュミ党と社会党が禁圧されたことは、共産党にとって相当なプラスといえる。そしてマシュミ党の解散は、同じくイスラーム原則にたちながらも競合関係にあるナフダトゥル・ウラマ党にとっては、イスラームを代表する最大の政治勢力にのしかかる好機とさえ思われたかも知れない。

いうまでもなく、これら個々の政党が受けた利益はマイナーなもので、高価な犠牲を払っている。政党の政治的比重は以前と較べようもなく、活動の自由は失われた。上級官吏の党籍離脱は国民党に、争議権の停止は共産党に打撃を与えた。だがまた、リーダーシップの手腕次第によっては、政党が活動しうる余地はかなり残されていた。いった

んは進出を阻まれた共産党がやがて急速な党勢拡大に転じた事実もある。そして諸他の政党についても、幹部が個人的にスカルノ大統領と接触したり要路の官僚と結んで、その意向を反映させ利益を抽きだすことがある程度できた。つまり、表面的には独裁体制ともみえる制度とイデオロギーの枠組にもかかわらず、“指導民主制”の権力は見かけほどには一元的でも強圧的でもなかったのである。

ところで、このような“建て前”と“実際”のズレは“指導民主制”下の権力行使が全体として権威主義的たることを否定するものではないが、案外に柔軟で時には一貫性を欠くことを示している。これにはスカルノ個人の性向や、この行政国家体制を担う官僚および官僚機構が余りにも弱体かつ未熟なこととも関連がある。だが、それらと並ぶ重要な要因は、権力の基軸をなすスカルノ＝陸軍の“共生”関係自体にあった。両者は反政党政治、反“自由主義”、権力の一元化などで一致しており、スカルノがイデオロギー指導と対外政策分野を受けもち、陸軍は地方行政と国有化された旧オランダ系企業の管理を行なうといった暗黙の了解もあった。しかし反面において両者の間には、独立革命に遡り、“議会民主制”期にもしばしば競合対立した経緯があり、ひとたび“指導民主制”の枠組が整った1960年半ば以降スカルノ大統領の主関心のひとつは如何にして陸軍を統御するかにかかっていた。スカルノが規律ある唯一の組織、共産党を反共軍部の弾圧や干渉から庇護し、代わりに共産党が“スカルノ支持”を掲げて党勢の拡張を図るという関係がここから展開する。

以上、“指導民主制”の統治制度とイデオロギーおよび勢力配置の実際をみてきたが、それらは当然に、この体制の政策志向とその遂行を規制し、

特殊な偏りを与えた。

第1は、外交が内政に優先したことである。相次ぐ「反帝・反植民地主義」の外交政策はスカルノ統治で最も目につく事象のひとつであろう。軍事進駐の示威にうったえた西イリアン回復闘争とマレーシア対決がそれで、前者の場合は共和国発足来の民族的課題になってきただけに、その成功——1962年協定成立、1963年4月よりインドネシア管理下に収める——は大いにスカルノ大統領の威信を高めた。しかしながら、続いて乗り出したマレーシア対決政策の場合は、内政面の困難を外に転じた色合いが濃く、このため中国を除いて、全く国際的な支援を得ていない。徒に急進的な外交姿勢は遂には国連からの脱退といった極端な手段に奔り、国際的孤立を招く一方、中国との接近・傾斜を深める結果になった。そして、この事が労働者・農民を武装させるいわゆる「第五軍」構想とも絡んで陸軍の警戒心を喚びおこし、やがて9・30政変の一背景をなすにいたる。

第2は、急進的な外交展開と表裏の関係にある国内経済課題の軽視である。経済建設はたださえ困難な課題だが、スカルノ（政府）がこれに真剣な努力を傾けた形跡はほとんどない。いわゆる“指導される経済”構想も実情は“誤導される経済”と皮肉られるほどの失敗に終わり、非常な混乱をもたらした。原因は多分に現実離れのした構想自体と、敢えて行なう意欲と能力を政府が欠いていたからである。放漫な財政金融政策（あるいは無政策）はインフレを昂進せしめるのみで、統制規則の氾濫は閣僚から下級官吏におよぶ腐敗行為の蔓延を生み、ひいては法秩序一般の破壊が進んだ。こうした経済混乱を正す唯一の機会は、西イリアン闘争の終結後にアメリカと世銀の援助約束のもとに試みられたことがあった。「1963年5月

26日規則」に盛られた一連の方針転換がそれである。だが、この財政引締めや公共料金の倍増など不人気な荒療治を伴う転換は、数カ月を経ずして取り止めにになった。スカルノはマレーシア対決政策を選んだのである。

第3は、内政一般に現状維持の“保守性”が著しいことである。「革命の完遂」を叫ぶ体制には似つかわしくないことだが、真に積極的な社会変革につながる政策（遂行）ははなはだ少ない。原因のひとつは統治権威の“伝統化”にある。さきに指導民主政体と家産官僚制との相似に言及したが、スカルノ大統領の統治正当性がジャワの民衆に大きく依存する限り、権威の伝統化は進行せざるをえない。“保守性”はその反映と考えてよく、社会内の対立をかもすような変革は回避される。そして、スカルノにおける「民衆」(marhaen) が「プロレタリアート」でも「貧農」でもないことがこれに見合っている。“保守性”のもうひとつの原因は、直接に、スカルノと陸軍の共生・対抗関係からくる。あえて軍部の利益に挑むことは重大な危険をもたらしうるし、その軍部は早くも行政機構と国営企業に寄生する既得権益集団化している。一方、スカルノは軍部との競合上、国民党右派やナフダトゥル・ウラマなどの保守勢力といえども、その離反は避けねばならず、官僚の腐敗を黙認する。政策遂行の手詰まりは必然である。農地改革法がよい例で、その執行の延滞は共産党系の農民組織による“一方的行動”つまり実力行使をまねいたが、これに対立する既成利益との衝突はたちまち体制全体を揺がす一大問題に発展した。

第4は、イデオロギー教化と大規模な式典とモニュメント作りの盛行である。これは明らかにスカルノの政治技術がもつぱらシンボル操作に依存

し、国家威信の高揚を目的としたことによる。また一面では、スカルノ統治が民衆の要求にたいして実質的・物的に対処できないために、シンボル操作による応答を多用せざるを得ないという事情も指摘される^(注10)。したがって、経済情勢の悪化が進むほどシンボル操作はますます顕著になったが、同時にその有効度も薄れてゆき、シニシズムを生んだのは当然の結果であった。この傾向はおそらく西イリアン闘争の終結を境に漸次強くなり、それ以降、民衆心理における予備支持の堀り起こしによる体制浮揚策は限界に達していたといえる。体制はほとんどスカルノ個人の存在によってのみ持ちこたえていたのである。

こうして“指導民主制”の行詰まりは年毎に明白になり、意図された強力な指導体制は無能で腐敗した体制に転落しつつあった。これを要するに“指導民主制”は殊に公制度の上では「参加」を抑え「浸透」を強める方向で発足し、それはバルティザン・ポリティックスに堕した政党政治の混乱を当面鎮める効果をおさめた。しかし、こうして集中強化された権力は「アイデンティティ」領域に著しく偏った方向で行使され、「配分」領域の課題については、全く間違った非現実的な仕方ではしか使われなかった。そして「配分」領域におけるはなはだしい失敗が「浸透」の有効度を低め、「参加」の制限はしだいに不当で耐えがたいものになる。そこで「正当性」は、「配分」領域での打開を行なわないかぎり、一層「アイデンティティ」領域での成果を追い求め、また指導者個人の“超人的資質”の強調と予備支持の喚起に頼る。だが“カリスマ”は後継権力問題を制度化できないから、いったんそれが問題になると内部対立は激しくなり、ために「配分」も「浸透」もいっそう困難になりやすい。“指導民主制”末期の

政情はまさしくこのようなものであった。

“指導民主政”は、1965年9月におき一群の武装集団による陸軍首脳的大量拉致殺害事件(「9・30」事件)を契機に崩壊した。このクーデター事件の細部に関してはまだ不明の点が少なくない。はたして本当に共産党の仕組んだことか、あるいは一部共産党員のプッチか、あるいはまた陸軍内部の問題が主因であるのか、さまざまな推測がなされてきた。だがいずれにせよ、それがスカルノ大統領の健康“悪化”に端を発し、後継権力を窺う2大勢力、陸軍と共産党との和解しがたい対抗関係の、暴力的な解消に発展したのは自然の成り行きといえよう。スハルト「新秩序」政権がそこから誕生した。

(3) 「新秩序」(1965年末以後)

戦略予備軍司令官のスハルト将軍がいわゆる「新秩序」体制(Orde Baru)の頂点にたった機縁は偶然にすぎない。「9・30」事件の際、後は拉致殺害計画の対象に入っていなかったのである。これからも判るように、それまで彼は陸軍首脳部の要職にはあっても政治的な意味では特に注目されてはおらず、数多い将軍の1人でしかなかった。しかし権力を掌握して以後の軌跡を振りかえれば、なかなか巧みな“政治”手腕を発揮してきたことは否定できないであろう。

さて、「新秩序」政権は「9・30事件」を起点に、かなり重なり合っているが、次の3局面ないしは過程を経て体制固めを行なってきた。

最初の局面は「事件」に直接にかかわるウントン中佐(親衛隊中隊長)その他の追跡逮捕と、これに続く共産党および関係団体にたいする大弾圧である。すなわち、共産党を「事件」の裏で糸を引いた首謀者とみなしたスハルトは徹底的な“赤狩

り”を行なった。ところが、傘下団体をも含めて強大を誇り、外部からもそのように思われていた共産党は、弾圧の苛烈さもさることながら、意外に脆く、組織的な抵抗もないままに潰滅した（このことが「9・30」事件を少なくとも共産党中央の計画的な陰謀ではないのではないかと推測させる一因なのだが）。ともかくも、共産党弾圧は1966年半ばすぎにはほとんど完了したといえる。この局面で陸軍に呼応した主な勢力は、ジャワの農村域で“聖戦”の殺戮の先頭に立ったナフダトゥル・ウラマ、特にその青年組織と旧マシュミ党系の人々、すなわち回教勢力であった。

次の局面は、反共弾圧とも重なるが、それより後まで続く「脱スカルノ」化である。この局面は1967年3月にスハルトが大統領代行に就任したときに一応終わったと見てよい。もちろん実質的にいって、スカルノ権力はスハルトに“秩序回復のための大権”を委譲した時点（1966年3月11日）で喪われているが、スカルノ復帰の可能性が全く無くなったのはその1カ年後である。「脱スカルノ」化はスカルノ大統領を権力の座から追い落す過程と、一連の政策転換からなる。

スカルノ“追い落とし”で陸軍とともに重要な役割を演じたのは学生組織 KAMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia: インドネシア学生統一行動連合) である。これは「9・30」事件後に結成されたもので、既存の回教系学生団体およびキリスト教系学生団体にその他の現状打破を志す青年分子が加わっている。陸軍の支援をえて共産党に対してはむろん、その“背後の外国勢力”として中国大使館の焼打ち、領事館乱入など、ジャカルタにおける直接行動の中心的存在であった。スカルノ大統領が共産党弾圧を非難し、初め陸軍を代表する人物とみられていたナスチオン国防相を罷免する内

閣改造（1966年2月）を強行したとき、これに真っ向から挑戦して激烈なデモを敢行したのはKAMIである。このデモはためらいがちだった陸軍を、スカルノ“追い落とし”に踏みきらせるうえで重要なきっかけになり、大権の委譲に導いたのであった。これ以後スハルトは、名目的にせよいまだその職にあるスカルノ大統領の“追い落とし”については慎重かつ“合法的”に、またマレーシア対決の停止や国連復帰および債権国会議の結成、外資導入法の制定などの対外（経済）政策に関しては着実・迅速に押し進めていった。そしてスカルノ“追い落とし”と関連して国内では、国民党に対する軍部の干渉が地方レベルでしばしば行なわれた。このため国民党は右派の指導による建て直しまで、組織は麻痺状態に陥るほどであった（スカルノは独立革命以来20年にわたり、陰に陽に共和国における最大の政治的要素であり続けた。したがってスカルノの退陣はひとつの“時代”の終焉をおもわせる。戦前の民族主義運動世代の退場、KAMIによって代表される革命後世代の登場がそれで、このような政治世代の交代が“新秩序”後の一特色になりつつある）。

最後の局面は、権力固めに一応成功をおさめたスハルト（政権）がその権力を行使する局面で、今日にいたっている。1968年3月、スハルトは大統領代行から正式に共和国第2代の大統領（任期5年）に任命された。これによりスハルトは、法制上の統治正当性はほぼ完全に確保したわけである。そして1971年の総選挙における“与党”勢力の圧勝を経て、1973年には大統領職の再任をかねている。

共産党を潰滅状態に追い込み、スカルノを名実ともに退陣させた後（スカルノ、1970年死去）スハルトの主関心は軍内における地位固めと、経済の建て直しに絞られてきた。軍がスハルト権力の基

盤である以上、その掌握が最重要の目標になったのは当然であろう。このためスハルトは、一時はライヴァルとみられたナスチオン将軍を抑え、“スカルノ派”将校を追放するなど一連の人事異動を行ない、軍内における指導的地位の確立に努めてきた。1969年11月の国軍組織改革はその総仕上げといった趣をもつ。

他方、スハルト政権の基調が経済再建におかれたのは、途方もない失敗をまねいたスカルノ統治のあとではきわめて当然のことである。だれしもが経済面の改善努力を望んでいたからである。そして一面、それはスハルト個人にとっても避けられない仕事であった。“カリスマ”スカルノと異なると、スハルト大統領はいまだ知名度も低く、既存の利用できる個人的な人気もなく、魔術にも似た雄弁にも欠け、性格は地味である。したがって、単なる法制上の正当性をこえて、広範な民衆に対するスハルト個人の正当性を加えるには、何よりも実際面での成果を挙げるしかない。こうした統治者個人の事情が客観的な要請と合致したところに、“経済第1”と評される方針が一貫して追求され、また、それ相当の成功をおさめてきたひとつの理由があった。そしてこの経済重視はいち早く「脱スカルノ」化過程で始まり、「建設内閣」（1968年6月発足）のもと第1次5カ年計画に着手して以後、ますます著しいものになり、政治勢力の配置もこれを反映した。

すなわち、経済学者をはじめ多数の専門家が登用されて閣僚その他の要職につき、いわゆる“テクノクラット”集団としてスハルト政権の重要な一翼をなすにいたるのは、この局面においてである。彼らの多くは“指導民主制”期には疎外されてきた人々であった。逆に、いわば友好関係にあった回教政党や“66年世代”学生集団とスハルト政権

の間が、次第に冷却に向かったのもこの局面においてである。回教政党との間には、既述のパンチャ・シラカイスラーム原則かという歴史的に根深い対立が潜んでいるからで、スハルトはパンチャ・シラの“堅持”を明確にしている。また、学生集団はスハルト統治の軍事政権としての側面および否定的な側面、つまり公民的自由の抑圧と要人の腐敗について、いまや最も先鋭かつ公然たる批判勢力になったからである。このようなスハルト“新秩序”の確立に伴う政治勢力の再配置、特に軍とその従属的同盟者“テクノクラット”との結びつきは、1971年総選挙によっても促進された。政府は翼賛組織「ゴルカル」^(註11)を押し立てて圧勝をえたが、その強引な選挙戦術が政党勢力一般の不満をかったことは疑いないのである。

ところで、上述の局面を辿って成立したスハルト“新秩序”は、“指導民主制”からスカルノおよび共産党を除いただけの体制である、と評されることがある。確かに、それはパンチャ・シラを掲げ、「1945年憲法」の堅持をうたっている。この点に関する論議は許されない。地方行政についても枠組みは変わらない。立法院に統御され易い議院内閣制に戻らず、行政府の安定と中央集権を保証する大統領制をとっている。軍の政治参加を認める「二重機能」教義(dwifungsi)、すなわち軍は本来の対外防衛・治安機能とともに政治的・社会的な参加をすべきとする“教義”はいっそう積極的に擁護される。また、その“権威主義”的な性格はある点では強まっていよう。たとえば、スカルノ統治期に較べて言論報道の自由はより広く許容されるようになったが、いったん忌諱に触れた場合の制裁は厳しさを増している。政治結社の自由についても(当初旧マシュミ党の復活かと思われたが、間もなく軍部の干渉で似て非なるものになったムスリ

ミン党が例外で)、政党勢力の整理統合を進める方針が打ち出されている。県 (kabupaten) レベル以下においては、政党の日常活動を選挙時のほかは禁止すべしという考え (“floating mass” 構想) さえでた。“イデオロギーのみで具体的な方策をもたない政党勢力” による、不必要かつ過度の“政治化” から民衆を守るためという。立法機関は以前ほどではないにしても、やはり飾りもので、その機能はほとんど政府の既定方針を認証するにすぎない。司法に関しては、スカルノ統治下で三権分立自体が「原理のうえで」も否定される傾向があったのとは異なり、司法の独立は認められている。だが、「法の支配」を唱えるスハルト政府がどれほど忠実にそれを守っているか、という段になると疑問は続出する。

こうみえてくると、スハルト“新秩序”には“指導民主制”と共通する点が少なくない。折に What is new about the New Order? なる警句が聞かれたゆえんである。しかし、これは政治的自由とか参加とか、もっぱら「民主主義」の基準によってみるからで、観点をかえれば両者の間の差違は明白であろう。

最も著しい相違点のひとつは“新秩序”の反共主義である。その成立の経緯をおもえば当然のことだが、この反共主義のために国内にあっては治安対策が重視され、外に向っては経済上の必要も加わって、親欧米に傾いた非同盟政策がとられている。共産党の脅威が遠のいて以後、治安対策はむしろ「軍人政治」批判に移っているが、大量殺戮の血債といった問題につながるだけに、“新秩序”の反共主義は不変の方針にならざるをえない。

つぎに大きな相違点は既述のように、外政優先から経済建設第一へ政策方針が転換されたことである。そして、この転換とともに、一群の“テ

クノクラット”が軽視しえぬ新勢力として登場したことである。およそ現代にあって、経済課題の重視などといえば、あたり前のことのように思えよう。だが、この当然のことが“指導民主制”では行なわれず、きわめて短期間、そうした姿勢をみせたこともあるが、たちまち取り止めになっている。それが不可能だったからに他ならない。外資導入や世銀、IMFの“指示”に従うなどは、熾烈な民族主義感情に逆らい、たとえ経過的なものであっても不人気な政策は政権の維持を危うくする。“指導民主制”はこうしたリスクを冒しえなかった。国内諸勢力の要求と批判に制約されるところの少ない、換言すれば、“自律度”の高いスハルト“新秩序”においてはじめて、経済重視路線が持続的に推進されえたのである。そして、政治体系を判別するうえで、経済課題の処理能力が「自由」や「参加」に劣らず重要な問題だとすれば、この点で“新秩序”と“指導民主政”との間にある歴然たる距離も、指摘さるべき重要な相違点になろう。

また、“テクノクラット”登場の意義も決して小さくない。なぜならば、これにより“新秩序”の行政能力は以前と比べれば高まったことが明瞭である。したがって、“指導民主制”と“新秩序”が権力集中の度合についてはあまり変わらないとしても、後者のもつ権力の量はよほど大きいと考えられる。再び政治体系の判別に則していえば、権力の総量の大小は軽視できない要素である。ことに新生国家については統治(権威)の「型態」と並んで、あるいはそれ以上に、統治(権威)の「程度」が問題にされていることから、それが判ろう。この観点にたてば、“指導民主政”は外見ほど権力の集中度も量も大きくなく、“新秩序”はともにより大きいという差が認められよう。

ここまで述べてきたスハルト“新秩序”の諸特

徴を、「危機」の枠組における「問題」領域のカテゴリーに従って表わせば次のようになる。すなわち，“新秩序”体制は「浸透」および「配分」に傾斜して力を入れ、また“成果”も大きい。反面、「参加」は抑制されており、一定の範囲内に限っての「制度化」が進められている（言論・結社の自由はないが選挙は行なわれた）。「アイデンティティ」では、外国資本が民族主義感情を刺激するために弱味を抱えている。「正当性」の領域では憲政構造やイデオロギーではなく、「浸透」および「配分」の領域と関連の深い汚職問題がもっとも厳しい課題になっている。そして、こうした「問題」領域の配置のために、政府批判は政府高官・要人の汚職と華商も含めて外資系企業に集まり、要求や不満の有効なチャネルがないことから、激しい街頭デモやまれには大衆暴動といった型態をとることにもなる。しかしながら、アメとムチによる「参加」の抑制はこれまでのところ成功しており、スハルト“新秩序”は歴代政府のなかで最も長期の、最も強力な統治を誇ってきた。そして、スハルトが軍部を掌握できる限り、また軍部が政治意欲を失わない限り，“新秩序”ないし類似の統治は当然続くと考えねばなるまい。逆にいえば、この体制の安定性にかかわる問題は「配分」実績の積み上げとは別に、カリスマ支配と同じく軍事政権も避けられない権力継承の実質的“制度化”の如何による。したがって、この“制度化”を怠ったり軍内の権力争いが激しくなったりした場合には，“新秩序”が劇的な形で崩れる可能性なしとしないであろう。

（注7）国軍の政治化については、安中章夫「インドネシア国軍における政治化——その歴史的起点——」（石田雄、長井信一編『インドネシアの権力構造とイデオロギー』アジア経済研究所 1968年）、安中章夫「インドネシア国軍の政治介入——1950～1955——」

（『開発リーダーシップ研究序説』アジア経済研究所 1970年）をみよ。

（注8）“革命政府”の名称に注意。彼らこそ1945年革命の正嫡たる主張が込められている。

（注9）早い時点でこれを指摘したのは、Selosoe-mardjan, *Some Social and Cultural Implications of Indonesia's Unplanned and Planned Development, "Review of Politics*, Vol XXV (Jan. 1963). なお、ジャワ人の伝統的な政治意識について簡略には、安中章夫「ジャワ支配層の価値意識」（高橋保編『東南アジアの価値意識』上巻 アジア経済研究所 1974年）。

（注10）“symbolic response”については Almond and Powell, Jr., *op. cit.*, pp. 199—201.

（注11）“ゴルカル”は“指導民主制”期に政党とならんで立法機関に議席を与えられた各種“職能集団”（Golongan Karya）代表を、軍部が中心になって糾合、選挙を目指して翼賛組織に仕立てたもの。

む す び

インドネシア共和国の歩みを「危機」の枠組を用いて概観する、これが小論の主要な目的であった。だが、そこに認めうる顕著な事実やパターンは何であり、いかなる解釈に導くものか。それらを列挙して結論に代えることとしたい。

まず、主権国家の成立までの段階、すなわち蘭印統治から日本軍政へ、そして独立革命へとという段階を分つ「危機」についていえば、その主要な契機はインドネシアの外部にあった。もちろん内部の展開、たとえば民族主義運動が全く無関係なわけではない。だが、それにしても独立宣言にいたる事態の推移が、インドネシア民族が直接に関わるところのない国際環境の変動に左右されたことは、再確認されてよい。それはインドネシアの内部展開が独立革命を行なうに十分であっても、現代国民国家たるべく熟成してはいなかったことを意味しよう。第三世界の政治体系についてG・アーモンドは、「少なくともある意味では“歴史の

偶発事象”である」という(註1)。この表現の当否は別としてインドネシアの場合も、独立達成が広大な未来への展望をひらく一方、新生政治体系に恐ろしく大きな課題も負わしめたことは否定できない。主権の委譲は責任とコストのそれでもあるからである。

主権委譲後の三局面、“議会民主制”と“指導民政制”と“新秩序”はそうした課題に対処する基本的な制度枠を表わしている。それぞれの制度枠のなかで「問題」や「危機」の処理がなされ、処理しきれないとき局面の移行が生じた。

“議会民主制”は欧米諸国のモデルにしたがって選択された。だが政党・議会・選挙による対処方式は、小党分立とイムモビリズムに災いされて、7年間に6回の政権交代という政局の不安定を生んだ。破砕的政治文化と浸透機構の不備、そしてとりわけ配分資源の貧しさがその背景にある。このため統治エリートの対処は“強行”と“屈服”の間を極端にゆれうごき、あるいは課題の“回避”と“延引”にとどまった。D・A・ラストウは民主政体の成立を論じて、「決着のつかない、長期にわたる政治抗争」を「予備局面」としてあげている(註2)。しかし長期的な展望はともかく、インドネシアでは、政治文化の併立によるプルーリズムは課題の重合ともあいまって、むしろ民主政体に不都合な要因になった。

“指導民主制”の導入は大統領制内閣、軍の政治参加、“de facto federalism”ともいわれた地方行政の点で、“議会民主制”の招いた「危機」を一部解消した。また、「参加」の“過剰”を抑制し、“社会的動員”の減速を行なったのはS・ハンティトンのいう“制度化”戦略に見合うものといえよう(註3)。問題はスカルノ大統領の関心が政治の制度化になく、個人支配と急進的な対外政策と

イデオロギー教化を軸とする「アイデンティティ」および「正当性」に向けられたことである。しかも、新たなイムモビリズム(軍部と共産党の対峙)が生まれ、それが政権存続の一要件をなしたことから、他の課題領域における対処は一層、その場凌ぎのものになった。

“新秩序”は法制上の枠組を前期より引継いでいる。だが、その政策関心は「配分」と「浸透」の領域に著しい傾斜を示し、逆に「アイデンティティ」は後景に退いている。そして課題への対処は、“議会民主制”および“指導民主制”のときに較べて、(これまでのところ)一貫性と整合性を保ってきたといえる。

さて、独立達成にいたるまでの“危機”事象はマクロにみて、ほとんどが「アイデンティティ」と「正当性」の領域に帰着できることは疑問がない。では独立以降の局面推移にはいかなる“危機”の継起を認めうるであろうか。また、その意義は何であろうか。

「10月17日事件」にせよ「地方叛乱」にせよ、さらには「9・30」政変にもせよ、これらを単一の“危機”カテゴリーに分類することははなはだ無理がある。それは「問題」が波及・重合して“危機”を生んでいるためである。したがって“危機”の継起を検出することは難しい。いくつかの種類の“危機”が混合しているが、つねに「配分」領域の「問題」を認めうる、というにとどまろう。だが“危機”そのものの継起ではなく、対処における全般的な力点の移動ならば比較的に明瞭である。すなわち、「参加」を抑制して低位にたもつことと対照的に、「浸透」を強める趨勢が明確に認めうる。また、“議会民主制”では重点が一貫しないのに対して、“指導民主制”では「アイデンティティ」に傾き、“新秩序”では「配分」に偏っている。

「浸透」の強化は権力の分散と制限でなく、権力の集中と確立こそが緊要な課題であることを反映している。それはD・A・ラストウやE・A・ノードリンガーが国民国家の形成展開について述べた“内的論理”——国民国家の建設にあたっては複数課題の同時処理でなく、課題間の優先順位づけが必要であり、“権威”の確立や中央政府の“制度化”は、“平等”や“参加”に先行していることが望ましいとする——の冷徹な有効性を証拠だてる動きといえる(注4)。C・J・フリードリッヒもすでに「制限された統治権力が存在するには、それ以前にまず統治権力(自体)が存在せねばならない」と書いた(注5)。そしてJ・A・キムによれば新しい政治体系を“創設”するには第1に権力の確保、第2にその“制度化”を通過せねばならないが(“前発展”過程)、権力獲得の手段は古来から「銃」、「金」、「組織」、「イデオロギー」であり、この順序で確保することが権力の“制度化”への第一歩である。政治体系の“発展”(ないし“衰退”)はその後の事柄に属するという(注6)これらの説をとるならば、インドネシアにおける体制移行と「浸透」の強化は少なくとも“不自然”なものではなくなる。そしてまた、傾斜の重点が「アイデンティティ」から「配分」に移ったことも、しごく“自然な”ことと理解されよう。

インドネシアの政治動向については、しばしば“unpredictable”の評がなされてきた。短期的な見通しに関しては、今後ともこの評言が続くであろう。だが「危機」の枠組が示すところは、長期的にみればインドネシアもやはり、国民国家創設の“論理”に従うのである。筆者は冒頭で、“ひとつの時代ないしはサイクルが終わった”との感触を述べた。それは恐らく“新秩序”の志向が、国家創設の通常の筋道と合致することに関連して

いよう(ただし、そういった“感触”が直接には「危機」の枠組ではなく、H・J・ベンダの所説およびC・ブリントンの仮説に由来することを加えておきたい。前者の“脱植民地化”という概念を利用すれば、独立から指導民主政までが“脱植民地化”過程、“新秩序”から新しい過程が始まることになる。また、ブリントンの革命の力学に関するモデルを適用すれば、「9・30」事件は“テルミドール”に類比される)(注7)。

最後に、“新秩序”が国家創設の軌道にいまあるからといって、もちろん、それは“新秩序”の成功を保証するものではない。時間的余裕や国際環境(先進モデルの存在や圧力)だけを考えても、今日の新生国家における統治エリートの課題は途方もなく複雑で大きい。“大きな野心と小さな資源”の無能な政府か、あるいは、権力の維持しか望まない政府かに転落する危険は常にある。したがって小論も控え目に、“新秩序”における課題対処のパターンは、先行国民国家の経験から抽きだされた国家創設の“論理”に背馳しない、と結ぶべきか。

(注1) Almond and Powell, Jr., *op. cit.*, P. 285.

(注2) Rustow, D. A., “Transition to Democracy; Toward a Dynamic Model,” *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3 (April 1970).

(注3) Huntington, S. P., “Political Development and Political Decay,” *World Politics*, Vol. XVII, No. 3 (April 1965), p. 417 ff.

(注4) Rustow, *op. cit.*, 1968; Nordlinger, *op. cit.*

(注5) Friedrich, C. J., *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1946, pp. 4, 20—21, 116.

(注6) Kim, *op. cit.*

(注7) Benda, H. J., “Decolonization in Indonesia; the Problem of Continuity and Change,” *American Historical Review*, Vol. LXX, No. 4 (July 1965); Brinton, C., *Anatomy of Revolution*, Englewood Cliffs, N. J., 1938.

(調査研究部)